

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1336 DE 1993

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

DISTRIBUIDO Nº 2874 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

JUNIO DE 1994

ZONA HORTIFRUTICOLA Y GRANJERA DE MELILLA

Declaración de interés nacional

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 21 DE JUNIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Américo Ricaldoni
Miembros	: Señores Senadores Eduardo Ache, Jorge Gamarra y Juan Andrés Ramírez
Asisten	: Señor Senador Alberto Zumarán
Invitados especiales	: Doctor Patricio Rodé, de la Intendencia Municipal de Montevideo
Secretaria	: Señora Lydia El Helou
Ayudante de Comisión	: Señor Jaime Gallinal

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierto el acto.

(Es la hora 14 y 49 minutos)

La Comisión tiene el agrado de recibir al señor Rodé, a quien agradecemos su presencia y le cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR RODE.- Antes que nada, deseo agradecer a la Comisión su deferencia por invitarme y desde ya quedo a su disposición para colaborar, en la medida de lo posible,en el estudio del tema.

A los efectos de ubicarme mejor con respecto a este asunto,desearía que se me explicara cuál ha sido el contenido de los debates en Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos tratando de recoger, con cierta premura, algunas opiniones que nos permitan tomar posición sobre este proyecto que cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes.

En apretada síntesis, sin perjuicio de lo que pueda agregar el señor senador Gamarra, quisiera decir lo sigùiente. Se ha producido una movilización de un grupo importante de vecinos de Melilla preocupados porque, a su entender, no existen las normas legales que protejan esa parte del departamento de Montevideo de construcciones o actividades que alteran su ecosistema. Esta situación se relaciona con el destino que hasta ahora viene teniendo esa zona dedicada, en general, a la actividad hortifrutícola y granjera. Además, dichos vecinos nos

señalaban el riesgo que significa la instalación de un cierto tipo de industrias que podrían producir contaminación grave, no sólo a la atmósfera sino a los cauces de agua de la zona. En este sentido, se refirieron concretamente a la instalación de una industria de fertilizantes que, según se expresó, ya habría adelantado algunos pasos en cuanto a la adquisición de un predio para tal fin.

Por nuestra parte, hemos considerado básicamente tres textos legales: primero, la Ley de Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; segundo, la Ley de Protección del Medio Ambiente, promulgada en enero de este año; y tercero, la Ley de Centros Poblados.

Los integrantes de la Comisión no hemos tomado aún posición definitiva, aunque hemos advertido que ciertas prevenciones de los vecinos de Melilla --legítimas, por cierto-- estarían suficientemente contempladas en el texto de las tres disposiciones legales mencionadas.

Lo anterior no obsta para que, ya sea el Poder Ejecutivo, dentro de sus competencias, o el Gobierno departamental de Montevideo dentro de las suyas, hicieran un manejo, que podría entenderse equivocado, de estas normas con el resultado de que lo que apunta, por un lado, a la protección del medio ambiente y, por otro, a la conservación de Melilla como zona granjera, fuera desvirtuado.

Si fuera del caso, los miembros de la Comisión estamos dispuestos a analizar alguna norma muy concreta destinada a evitar estos problemas

de la zona, pero nos preocupa la creación de normas adicionales y complementarias, que sirvan de precedente, ya que se podría acabar desvirtuando lo que ha sido hasta ahora una preocupación generalizada dentro del Parlamento,es decir, el tema medio ambiente y la no interferencia con las competencias departamentales a través de una legislación de carácter nacional.

Debo agregar que algún miembro de la Comisión ha señalado que se podría estar afectando desde el punto de vista jurídico, inclusive, la constitucionalidad de alguna ley que dictáramos, si invadiera competencias departamentales.

Básicamente, hemos convenido que la opinión de la Intendencia Municipal de Montevideo es muy importante para el trabajo de la Comisión, ya que nos permite conocer si a la luz de las disposiciones vigentes existen medios adecuados de protección para lo que son las legítimas preocupaciones de los pobladores de Melilla.

Cabe aclarar que tampoco conocemos qué representación tienen quienes han asistido a esta Comisión, es decir, si abarcan todo el espectro de opiniones de esa zona o no. Hace unos días, alguien citaba como ejemplo de la prudencia con que debe manejarse esta materia, las instalaciones de la Tablada con relación a la generación de energía. Asimismo, se señalaba el hecho de que podríamos estar interfiriendo en lo que es deseable sean decisiones tomadas con el máximo rigor técnico, tanto por parte del Poder Ejecutivo como por el Gobierno Departamental de turno.

En síntesis, nos gustaría saber si en opinión del señor Rodé estas tres leyes que acabo de mencionar son suficientes. De no ser así, sería interesante saber qué tipo de medidas podría tomar el Gobierno Departamental en Montevideo para el caso de que se concretara alguna de las situaciones que se nos han mencionado en la visita que nos hizo una delegación de productores.

SEÑOR GAMARRA.- Simplemente deseo señalar que al leer la versión taquigráfica de otras sesiones de esta Comisión --inclusive, anteriores a mi incorporación al Senado-- he visto que se ha discutido mucho si esta iniciativa entraba en colisión con las competencias de los Gobiernos Departamentales. Concretamente, me gustaría que se puntualizara si el texto de este proyecto de ley afecta las competencias del Gobierno Departamental.

SEÑOR RODE.- Sobre este tema existe una pluralidad de aspectos que interesa abordar. En mi carácter de asesor jurídico de la Intendencia Municipal de Montevideo, me parece importante profundizar en todo lo

concerniente al aspecto técnico-jurídico, más allá de que pueda fijar mi posición como integrante del equipo responsable de la gestión de esta Administración Municipal. Desde ya adelanto que voy a intentar distinguir las dos posturas, aunque son profundamente complementarias. En este momento tenemos la tarea de asesorar desde el punto de vista jurídico a la Intendencia Municipal, a la que estoy personalmente vinculado, en todo lo que tiene que ver con el tema del ordenamiento territorial y urbanístico del departamento de Montevideo.

En primer lugar, deseo señalar como telón de fondo de este proyecto de ley que, cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes y de análogas intervenciones legislativas puntuales por parte del Poder Legislativo respecto de porciones muy específicas del territorio dentro de los departamentos, como puede ser la situación de Melilla o el caso de la ley de protección particular de la ciudad histórica de Colonia, sobre el que existe una ley aprobada entre los años 1986 y 1987. En éstos como en otros casos, se podría encontrar en la legislación que estamos ante normas sobre aspectos particulares del territorio, territorialmente delimitados, que están mostrando a las claras la insuficiencia de la normativa en todo el país, es decir, tanto en la legislación nacional como en las departamentales, en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial.

A lo largo de todo este período he participado en diversas Comisiones del recientemente crado Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en las que he trabajado junto con el arquitecto Villegas Berro de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Nuestra tarea ha intentado resolver este vacío

legislativo, que tanto el Ministerio como la Intendencia Municipal de Montevideo entienden debería ser llenado a la brevedad.

Como bien decía el señor Presidente, en el Uruguay tenemos una Ley de Centros Poblados que, desde el punto de vista técnico, se podría calificar como ley de ensanche de los asentamientos de uso existentes. Normalmente, en todas las ciudades se distingue un casco central o histórico y un ensanche que se va extendiendo. A este respecto, cabe citar el caso famosísimo del ensanche de Barcelona y los ensanches que se van dando a partir de la Revolución Industrial, que en nuestro caso tienen el precedente en las novísimas ciudades creadas a partir de la demolición de las murallas del Montevideo histórico. Entonces, nuestra Ley de Centros Poblados, es una ley de ensanche, que regula el crecimiento de las manzanas, o sea, del amanzanamiento del terreno en torno a la ciudad o ciudades para crear nuevos centros poblados. Dentros de los islotes, tal como expresa la ley, o las manzanas a crearse, se contempla el fraccionamiento y la constitución de lotes de apropiación privada con determinadas características para que el nuevo asentamiento o la nueva porción de asentamiento que se crea,reúnan los valores de habitabilidad, salubridad, dotación necesaria de los servicios y de las infraestructuras, que permitan un nivel de vida digno y una interrelación social adecuada.

Ocurre que no sólo el ensanche de los centros poblados o la creación de nuevos centros poblados da cuenta de la totalidad de la problemática territorial y este proyecto de ley es un ejemplo palpable de esa situación. No se trata solamente de tener en cuenta el ordenamiento del territorio desde la perspectiva de las implantaciones

densas de centros poblados, sino que debe pensarse que el territorio es una unidad compleja y dinámica, articulada entre sí, que determina que haya que regular también el uso adecuado del suelo de acuerdo con las actividades productivas agropecuarias. Esto es así, porque según las implantaciones de actividades humanas que se establezcan en distintos lugares del suelo, éste, como recurso de la comunidad y como recurso de los particulares propietarios, puede ser mejor o peor utilizado e inclusive, dañado.

En ese sentido, quisiera citar el Decreto-ley No. 15.239, de diciembre de 1981, vigente en nuestro medio, que refiere a la conservación de suelos y aguas, que es la única reglamentación que tenemos --salvo la Ley del Instituto Nacional del Colonización-- como fuente normativa --aparte del Código Rural que no regula este tema-- de los fraccionamientos y la utilización y conservación de los recursos del suelo productivo. Por lo tanto, es muy claro que es necesario mirar dentro del territorio nacional en su conjunto, el escalón de competencia propio de la materia municipal, regulándolo de manera que sirva a los intereses de la comunidad y también de los particulares visto de manera contemporánea, de ahora hacia el futuro, a fin de lograr el mejor ordenamiento posible.

En esta coyuntura, quería señalar que en esta Legislatura este tema se vuelve urgente, no sólo por los problemas que plantean los vecinos de Melilla, sino también por otras intervenciones territoriales de enorme importancia. Es necesario recordar que toda intervención en el territorio produce sus efectos en el muy largo plazo y a veces una decisión de un momento determinado repercute ochenta o cien años después. Por ejemplo, los fraccionamientos o las plantas urbanas de los centros poblados europeos, en gran parte recogen la planta de la ciudad medieval o los campamentos romanos que luego de instalados determinaron la creación del asentamiento. En estos momentos, nuestro país se enfrenta a su reinserción en el contexto regional e internacional con las grandes obras proyectadas, como la Hidrovía, el Puente Colonia-Buenos Aires y el eje vial Valparaíso-San Pablo, que atravesaría a cierta altura el

territorio nacional, es decir, que nos encontramos ante un gran desafío de ordenamiento del territorio. Hasta ahora, las innovaciones principales habían sido el trazado de las fronteras, la construcción de las grandes represas y de las rutas nacionales y en el siglo pasado, el recorrido de los ferrocarriles, lo que dio lugar a la creación de toda la red urbana del país. En este momento, esos tres fenómenos contemporáneos, inminentes y con mayor o menor capacidad de concreción inmediata --porque todos estaban en la mesa de discusión a nivel nacional---, plantean la urgencia de una regulación del ordenamiento territorial.

Esta breve reseña general del tema, me parece esencial para ubicar el proyecto de ley que estamos considerando. Refiriéndome específicamente a esta iniciativa, me gustaría hacer una breve reflexión sobre los ordenamientos jurídicos básicos que estarían en juego. Cualquier proyecto que incida en el ordenamiento del territorio --como es el caso de esta iniciativa de Melilla-- necesariamente afecta, por una parte, el ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria y, por otra, el ejercicio de las actividades comprendidas dentro de la libertad de trabajo y de industria realizada sobre el suelo, es decir, los usos del suelo. Esto significa que se encuentren involucrados, por un lado, el ejercicio del derecho de propiedad y el uso del suelo como parte del abanico de derechos que éste acuerda al propietario y, por otro, el derecho de la contratación --que apenas me animo a mencionar frente al profesor Gamarra--, que refiere a las actividades y relaciones que se traban entre sujetos de derecho, en el ejercicio de su facultad de contraer derechos y obligaciones y dedicarse a su trabajo e industria, lo que siempre tiene lugar en algún punto del espacio. Aquí tenemos limitaciones de la libertad de comercio y de industria así como de la actividad

productiva nacional, en lo que tiene que ver con la contratación, ya que si se limita la implantación industrial, de alguna manera se está afectando ese derecho. Por otra parte, si el tema se orienta hacia la perspectiva de la obtención de ciertos valores definidos como de interés general --es decir, valores comunitarios o colectivos-- en relación al uso del suelo, se está limitando la irrestricta facultad de usar de la cosa según el arbitrio del propietario, lo que integra el concepto de derecho de propiedad establecido en nuestro Código Civil. Esto es nada más que una de las posibles reglamentaciones legales del derecho de propiedad como derecho fundamental, establecido en el artículo 7o. de la Constitución. Es frecuente que se confunda la definición del artículo 475 del Código Civil con la consagración y reconocimiento constitucional del derecho de propiedad establecido en el artículo 7o. de la Carta Magna. En ese sentido, es conveniente aclarar que una cosa es una reglamentación específica de la anterior y así como existe una normativa en el Código Civil, puede haber otras que sean también consecuencia de la aplicación del artículo 7o. de la Constitución, en cuanto reconoce y establece el derecho de protección que tienen todos los habitantes en el goce de su propiedad. Entonces, por una parte tenemos una limitación de esos derechos pero, por otra y correlativamente, está la atribución de competencias al Estado, al Municipio, principalmente a personas públicas territoriales cuya tarea es velar por el interés general y coordinarlo con el particular así acotado por la Ley. De esta manera, se limita el derecho de propiedad y se atribuyen competencias a entes públicos para obtener, en una confluencia de ese doble ejercicio, el fin de interés general que se propone en este proyecto de ley, que es la protección de cierto

sistema ecológico productivo y de convivencia social en un área territorial específica que se delimita en la zona de Melilla, dentro del Departamento de Montevideo.

Para precisar este tema, me parece necesario --ya que estaba expresamente planteado en las preguntas del señor Presidente-- referirme a las atribuciones del Estado y del Municipio en materia de regulación y gestión del ordenamiento, en este caso, del territorio productivo rural. Considero que este es un caso típico de competencias concurrentes entre la administración municipal a nivel departamental y el Poder Ejecutivo a nivel nacional y la función de regulación del acto legislativo municipal-departamental. Es decir, que se trata de la concurrencia del decreto de la Junta Departamental a nivel del departamento y de la Ley nacional a cargo del Parlamento, a nivel del Estado. Esa delimitación de las competencias concurrentes legislativas y administrativas, es siempre especialmente difícil de realizar.

En este momento es, quizás, uno de los temas más delicados y de mayor importancia en nuestro Derecho Positivo.

Quiero señalar que la reciente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia reivindica el carácter de actos legislativos de los decretos departamentales. Los mismos, dictados por las Juntas Departamentales, dentro del ámbito de sus competencias --es decir, de la función legislativa a nivel departamental, dentro de la materia municipal-- pueden --según dos sentencias recientes de la Suprema Corte de Justicia-- reglamentar de manera directa los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 7º de la Constitución. Tal como dice la Corte, sus actos regla --leyes en el orden material-- son pasibles de inconstitucionalidad, como lo reconoce a texto expreso el artículo 260 de la Carta.

Así, respecto de la articulación de competencia legislativa, no sólo a nivel de doctrina, sino también de la jurisprudencia más reciente de la Suprema Corte de Justicia --esta es una sentencia del 22 de abril de 1992, que se refiere a otra del año 1991, en la que se trata más extensamente el punto y, que yo sepa, son las últimas-- se establece una competencia legislativa originaria, directamente derivada de la Constitución para las Juntas Departamentales, en lo que tiene que ver con la regulación de los derechos previstos en el artículo 7º de la Constitución. En concreto, me refiero al derecho de propiedad y a la libertad de trabajo e industria.

La Corte sostiene que el único derecho no delimitable es el derecho a la vida, ya que la Constitución dice que a nadie se le aplicará la pena de muerte.

Vemos que, a nivel legislativo, existe el problema --aún no suficientemente dilucidado-- de encontrar una articulación entre la competencia legislativa del Estado, a través del Parlamento y la del Municipio, a través de los decretos de las Juntas Departamentales.

Hay espacios o temas donde esta articulación es fácil y otros, como el presente, en que no lo es tanto.

Creo que debemos avanzar, paso a paso, a fin de encontrar un punto de equilibrio que responda al interés general y a las necesidades de la población, que es el objeto de la existencia, tanto de la ley como de los decretos departamentales.

A nivel administrativo, la articulación de competencias es más fácil porque la Ley Orgánica Municipal --la Nº 9.515-- contiene una sabia disposición en virtud de la cual, cuando existan competencias concurrentes y haya necesidad de coordinarlas o articularlas, se establecerá un sistema de convenios entre la Intendencia y el Poder Ejecutivo o los Organismos de Administración de rango nacional, como los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Si bien a nivel administrativo es claro el instrumento --me refiero al convenio-- por el que se va a articular la competencia concurrente entre los organismos públicos de nivel nacional con el Municipio, la dispersión de las personas públicas, es decir, la existencia del Estado y de todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y aun de las personas públicas no estatales, hace que sea muy difícil su coordinación, cuando las competencias concurren a poner en valor, acondicionar, crear infraestructuras y prestar servicios en un territorio determinado.

La concurrencia de competencias, pensada en términos

territoriales, entraña la presencia, en un ámbito determinado, de la escuela pública, de las policlínicas, de la infraestructura de alumbrado, de Organismos de recaudación o de pago por parte, por ejemplo, del BPS, así como de muchísimos otros servicios que prestan las distintas instituciones públicas.

Coordinar estas competencias es un problema que Uruguay aún no ha resuelto. En el caso de Montevideo, todos sabemos que aunque funcione una Unidad permanente --creada sobre la base de un convenio aprobado hace décadas entre la Intendencia Municipal de Montevideo y los Directorios de UTE, OSE, Compañía del Gas, con un paquete accionario de propiedad estatal, ANTEL, etcétera--, integrada por funcionarios de jerarquía que se reúnen semanalmente a fin de evitar los problemas que se dan; aún no ha sido posible lograr, por ejemplo, que luego de que se arregla una calle o una vereda por parte de la Intendencia, no venga UTE y haga un pozo de varios metros. Esto no es fruto de la mala voluntad, sino de un problema muy difícil de resolver porque, entre otras cosas, no existe un ordenamiento jurídico global que permita lo que la doctrina y la legislación española de ordenamiento territorial llaman "efecto vinculante de los planes territoriales". Este es un efecto jurídico por el cual, previa consulta y concertación entre las distintas entidades públicas y previa audiencia pública -- y también consulta a los particulares interesados-- ,se fija un programa de actuaciones, en determinado espacio, por cierto tiempo.

He dado un ejemplo de la legislación española, pero también se podrían traer otros del Derecho Comparado europeos, americanos y latinoamericanos.

Cuando se acuerda un plan, se le confiere a éste un efecto vinculante, no sólo para la actividad de los particulares --quienes no podrán usar su propiedad inmobiliaria para implantar actividades de cualquier tipo en esos lugares, sino en aquellos que están razonablemente previstos y concertados previamente en el plan local-- sino también para los entes públicos, que deben desarrollar sus programas de expansión, mantenimiento, conservación de redes, inversiones y funcionamiento de sus efectores de servicio presentes en la localidad, de manera tal que cumplan con el plan establecido. Quiere decir que el efecto vinculante está dirigido a los particulares para limitar los derechos del dominio --y en algunos casos para imponer cargas objetivas anexas a la titularidad del dominio-- y hacia los entes públicos para lograr que acompasen sus programas de desarrollo, mantenimiento, inversión, funcionamiento y presupuesto, a lo establecido para determinada porción del territorio, en función del plan fijado. O sea que también la territorialización o la concertación territorial depende del Presupuesto.

En consecuencia, ese programa general, efecto vinculante de los planes, sólo lo puede dar la ley nacional. Eso es lo que hemos estado tratando de acordar --desde hace cuatro años-- entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Intendencia Municipal de Montevideo en el ámbito de la Comisión de Area Metropolitana, el Congreso Nacional de Intendentes y una Comisión creada por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, que elaboró un anteproyecto de ley de ordenamiento territorial que servirá como primer punto de debate y que todavía no ha sido formalmente

elevado al Parlamento.

En definitiva, estas son las consideraciones de orden general.

Como conclusión, deseo señalar --concretamente-- que en la zona de Melilla, a nivel nacional, rigen las disposiciones que citaba el señor Presidente y la que agregó quien habla --la Ley de Preservación de Suelos y Aguas-- y, a nivel departamental, rige el Decreto Nº 5.332, de zonificación del departamento de Montevideo para la ubicación de actividades industriales.

La legislación municipal fue elaborada en la década del cuarenta, bajo el estímulo del dictado de la Ley de Centros Poblados y en un contexto de gran producción legislativa nacional y departamental de regulación territorial. En ese marco podemos ubicar la Ley de Propiedad Horizontal, la Ley de Centros Poblados, los decretos de Zonificación de Montevideo y otros Departamentos, la delimitación de las zonas urbanas y suburbanas de todo el país, etcétera. En realidad, en dos años se pudo hacer todo esto, en circunstancias en que se salía de la

Vale la pena destacar que dentro de este gran impulso legislativo también se elaboró la Ley de Colonización. Precisamente, en esa oportunidad se dividió el departamento de Montevideo en tres zonas, de acuerdo con la compatibilidad o no de la implantación industrial. Al mismo tiempo, se estableció que en la zona rural del departamento la implantación de las industrias se podía hacer libremente, porque en función de la perspectiva que existía en la década del cuarenta --concretamente entre los años 1946 y 1947-- se tendía a la protección de la función habitacional --es decir, de las residencias-- frente a los daños que podrían producir los efluentes industriales, la contaminación atmosférica, etcétera. Dicho de otra forma, la intención

era proteger la vivienda de la industria, o articular ambas de una manera razonable.

Cabe señalar que en aquel momento no se percibía la limitación de los recursos naturales no renovables, y tampoco el interés general por preservar funciones de uso del suelo, como ocurre en este momento en Melilla, que toda la población se interesa por mantener. Por esa circunstancia, se estableció por legislación departamental que la industria podría establecerse en cualquier lugar, fuera de las zonas I, II y III, es decir, más allá de los límites suburbanos.

El actual Gobierno Departamental de Montevideo ha enfrentado esta cuestión y, a raíz de ello, hemos mantenido muchas reuniones con productores agropecuarios de Montevideo y con la Cámara de Industria, intentando llegar a un consenso que nos permita preparar un decreto departamental de protección del conjunto del territorio rural del departamento de Montevideo. La idea es establecer la prohibición de implantar allí actividades industriales propiamente dichas, pero no así de las agroindustrias directamente vinculadas con el sistema de apoyo a la producción agropecuaria u hortofrutícola que existe en nuestro departamento.

Dicho decreto necesariamente debe contener la fijación de alguna zona industrial como tal, para no desplazarla del departamento de Montevideo. Evidentemente esto último no le interesa a nadie, porque si bien como uruguayos tenemos interés en que haya un gran desarrollo de la industria fuera de los límites de Montevideo --no creo que nadie sostenga una visión centralista y centrípeta, por lo menos conscientemente--, hacemos un esfuerzo por corregir un hábito muy arraigado, que es el de pensar en el Uruguay en términos de Montevideo,

cuando en realidad deseamos un crecimiento a nivel nacional. De todos modos, no deseamos excluir la actividad industrial de Montevideo, ni limitarla sino, por el contrario, apoyaría para que se desarrolle.

Por lo tanto, una legislación departamental como la que estamos preparando, de preservación de los usos rurales del suelo rural de Montevideo, conlleva necesariamente, como contracara, la habilitación de ciertos espacios para la implantación privilegiada de la industria, también en este departamento.

El mencionado proyecto de decreto está bastante avanzado en su análisis, aunque no ha sido nada fácil, ya que no se trata solamente de tomar un mapa y un lápiz y trazar límites. Tampoco es sencillo ingresar a lo concreto y establecer lugares óptimos para la implantación industrial.

La consecuencia de todo esto --soy perfectamente consciente ante la lectura del proyecto de ley que ustedes tienen a consideración-- es que en la actualidad, si se presentara ante la Intendencia Municipal de Montevideo una solicitud de implantación industrial en el área de Melilla, no encontraríamos suficiente soporte legislativo departamental como para negarla; no se ha dictado una disposición de orden legislativo departamental que permita excluirla, aunque en mérito a otra legislación cercana, de pronto podríamos construir una interpretación que nos permitiera tratar de preservar los valores de la zona, que interesa proteger. Tenemos, por ejemplo, el decreto departamental sobre medio ambiente, que es muy amplio y que no prevé --como la ley nacional-- fundamentalmente las autorizaciones de implantación previo estudio de impacto ambiental, sino una política global de preservación del ambiente. En función de esa política global

podríamos fundar una respuesta negativa de la Administración frente a una solicitud de implantación de industrias, que debe tramitarse ante el Municipio. Sin embargo, en el basamento legislativo municipal no es tan sólido como para negar una implantación en la zona de Melilla, como lo haríamos si ya estuviera vigente el decreto departamental que estamos preparando. Este trabajo nos insumirá unas semanas más, hasta que pueda ser presentado ante la Junta Departamental.

SEÑOR GAMARRA.- ¿Quiere decir, entonces, que si este asunto --es decir la instalación de una industria-- se planteara en la Junta, podríamos prever qué resultado va a tener o acaso es imposible saberlo?

SEÑOR RODE.- Eso es muy difícil de prever, porque primero habría un trámite administrativo y, finalmente, un acto administrativo de autorización o de denegatoria de la implantación, naturalmente con ciertos fundamentos que habría que ver según sea el caso concreto. Normalmente, tratándose de una perspectiva específicamente ambiental --si los valores jurídicos protegidos están directamente vinculados al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales--, la Intendencia trabaja en estrecha coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, particularmente con las Direcciones de Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente. El mecanismo operativo conjunto que hemos previsto permitirá realizar fácilmente las consultas. Por ejemplo, en casos de efluentes industriales peligrosos y contaminantes, ya sea que se trate de líquidos, gases o de la emisión de partículas a la atmósfera, ya hemos actuado eficaz y coordinadamente con dicho Ministerio.

Sin embargo, creo que en la cultura jurídica uruguaya todavía está muy arraigado el concepto --sostenido, además, por grandes maestros del Derecho Constitucional-- de que la reglamentación de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 7º de la Constitución de la República es siempre y en todos los casos de reserva de ley, entendiendo por ésta no la reserva de acto legislativo, sino la reserva de ley formal, a cargo del Parlamento.

Quiero recordar que cuando el doctor Jiménez de Aréchaga escribió el famoso trabajo que todos hemos estudiado sobre la Constitución Nacional, se basó en la lectura del texto de la Constitución de 1942 y

no de la que entró en vigencia en 1952. Concretamente, en la Constitución de 1942 no existía la disposición del artículo que refiere a la inconstitucionalidad de las leyes, en el que el constituyente de 1951 incluyó expresamente el tema de los decretos de las Juntas Departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción, para zanjar la duda de si los decretos de esos organismos eran actos legislativos o actos administrativos. Creo, pues, que buena parte de las objeciones del doctor Justino Jiménez de Aréchaga --quien sostenía que sólo la ley formal era la que podía regular los derechos reconocidos y garantizados por el artículo 7º de la Constitución de la República-- puede tomar nueva luz si miramos la Constitución de 1952. Precisamente, esto es lo que ha hecho la Suprema Corte de Justicia en las dos sentencias recientes que acabo de citar. Esta ha entendido la competencia del acto legislativo departamental para regular los derechos previstos en el artículo 7º.

Dicho esto, entraremos a tratar más en concreto el último punto.

SEÑOR ZUMARAN.- Antes de que el doctor Rodé pase a informar sobre ese tema, quisiera hacer un planteo desde otro ángulo sobre este asunto tan interesante de la instalación de industrias, para conocer la opinión de la Intendencia y la de quien hoy nos visita. Me refiero a la Ley Nº 16.466, de Protección del Medio Ambiente, aprobada en enero de este año que, desde el punto de vista legislativo y administrativo del país, trata de una materia nueva: la defensa del medio ambiente. Se nos podrá decir, de pronto, que incursionamos con demora en este tema, puesto que en otros países se ha avanzado más en ese sentido. Mi duda radica, no tanto en la letra de la ley, sino en su aplicación práctica.

En su artículo 6º establece: "Quedan sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental las siguientes actividades, construcciones u obras, públicas o privadas", y en el literal J) se dice: "complejos industriales, agroindustriales y turísticos, o unidades que, por su naturaleza y magnitud, puedan causar un impacto ambiental grave." A pesar de que la formulación de este literal es bastante amplia, luego se enumeran otras actividades y construcciones que serían de aplicación en la zona.

A continuación, en el literal K) se dice: "Proyectos urbanísticos de más de cien hectáreas o en áreas menores" --al parecer, los legisladores no estuvimos muy felices, porque si se pone un límite de hectáreas no tiene sentido agregar de inmediato la expresión "o en áreas menores"; pero en fin, así legislamos-- "consideradas de relevante interés ambiental a criterio del Poder Ejecutivo."

Es muy claro, entonces, que de acuerdo con lo que establece esta ley de 1994, de cuya aplicación carezco de datos, se exige ese previo estudio del impacto ambiental en una gama muy amplia de actividades.

No obstante, luego, en el artículo 7º se dice: "Para iniciar la ejecución de las actividades, construcciones u obras en las que estén involucradas cualesquiera de las situaciones descriptas en el artículo anterior, los interesados deberán obtener la autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el que requerirá el asesoramiento del o de los Ministerios o Gobiernos Departamentales que tuvieran que ver con dichas obras o trabajos.

El Ministerio se expedirá dentro del plazo que fije la reglamentación."

Es lógico pensar que si [illegible] se [illegible] que, [illegible] desde el punto de [illegible] del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, actualmente existen mecanismos jurídicos que permiten que antes de la instalación de estas industrias se pueda analizar el impacto ambiental que eventualmente podrían causar. Esto lo veo concebido no sólo en el ejemplo clásico de la industria que lanza al aire o a los cursos de agua elementos nocivos para el medio ambiente, sino en el impacto que puede causar la magnitud de la obra, por ejemplo, si rompiera el tejido de una zona rural. Es evidente que hay una referencia expresa de la ley --al hablar de la magnitud de la obra-- cuando se trata de una gran industria que abarca una superficie importante en medio de una zona rural, lo cual, evidentemente, trastoca todos los servicios, hasta el transporte de las miles de personas afectadas a ella. Creo que ese concepto amplio recogido por la ley exige esa colaboración a que apuntaba el doctor Rodé entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los Gobiernos Departamentales del país y, especialmente --por su propio peso-- el de Montevideo.

Lo que quiero saber es si hay elementos que nos permitan suponer que este es el curso de acción que se está desarrollando en el momento actual, qué deficiencias se le han observado --para que por iniciativa legislativa podamos corregirlas--, o si ha quedado en letra muerta y no se cumplen las previsiones establecidas en la ley.

SEÑOR RODE.- En primer lugar, coincido con el hecho de que las disposiciones de la Ley de Impacto Ambiental son bastante amplias y permiten al Poder Ejecutivo reglamentar los criterios mínimos de las actividades de construcción y obras a partir de los cuales se deberán realizar las evaluaciones del impacto ambiental. O sea que queda en manos de dicho Poder la reglamentación de los estándares mínimos tolerables, que seguramente serán distintos, según el territorio. No es lo mismo el impacto ambiental de cualquier actividad en el medio del campo, que el que se puede dar en una zona agrícola, en la periferia de la ciudad o en el centro de ésta. Esta reglamentación, seguramente, conlleva un esfuerzo muy grande de análisis territorial y ambiental. Es decir, estamos estudiando el conjunto de los recursos naturales sobre los cuales se ejercita la acción humana.

En cuanto a cómo se está llevando adelante esto en la actualidad, por haber conversado con el Director de Ordenamiento Territorial más de una vez, tengo conocimiento sobre el tema. Además, en la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura --que está a mi cargo-- tengo la suerte de contar como profesor agregado con el asesor letrado de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, Marcelo Cousillas, quien hace 15 días acaba de publicar un libro referido a esta ley. Es el primer análisis que se hace sobre el asunto y tiene una introducción bastante interesante de Derecho Comparado.

A través del diálogo frecuente que mantengo con el doctor Cousillas --en virtud de que trabajamos en la misma Cátedra--, me he enterado de las dificultades que existen para llegar a una reglamentación. Precisamente, en este momento se está trabajando en la

esfera del Poder Ejecutivo en la reglamentación de esta ley, con algunos inconvenientes objetivos considerables.

Como respuesta a la pregunta formulada por el señor senador Zumarán, debo decir que no creo que en este momento una iniciativa legislativa ayude; más bien, todo lo contrario.

SEÑOR ACHE.- Tengo una duda relacionada con la misma inquietud que manifestó el señor senador Zumarán. Veo que en el cometido del Ministerio que trata el tema de la vivienda, también está el del ordenamiento territorial.

Los productores han señalado dos preocupaciones básicas: una, referida a instalaciones industriales --asunto en el cual parecería que la Junta Departamental y el Ministerio tienen criterios coincidentes--, y otra relacionada con los centros habitacionales. En éstos, el Ministerio es juez y parte porque, por un lado, en muchos casos puede intentar llevarlos adelante y, por otro, es este propio organismo el que debe controlarse. Ha habido pronunciamientos públicos por parte de algunos jerarcas de la Intendencia que dicen que a pesar de que ellos consideraban que ese centro habitacional no debía realizarse, no tenían forma de evitarlo. Concretamente, me gustaría saber quién controla, dentro de nuestro marco legal vigente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en un caso puntual como puede ser éste, que es el que precisamente generó la reacción de los productores. Esta misma Cartera, que era la que debía aplicar esta ley, fue la que tuvo la iniciativa de instalar ese centro habitacional en un determinado lugar --al que fuimos de visita en el día de ayer--, a menos de dos metros de donde empezaban las chacras. Entonces, veo una preocupación central y por desconocimiento del marco legal, no sé si

hay alguien que pueda poner freno al Ministerio, cuando prima el interés del medio ambiente y no el de tener un equilibrio necesario entre las dos cosas. ¿Nuestro marco legal, prevé eso?

SEÑOR RODE.- Sí, lo prevé, aunque la práctica administrativa ha ido evolucionando en los últimos tiempos, creo que en una buena dirección.

SEÑOR PRESIDENTE.- A raíz de la intención del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de construir más de 400 núcleos básicos en la zona de Melilla, la Junta Departamental de Montevideo emitió una declaración no hace mucho tiempo, en la que justamente se señalaba la oposición de la Intendencia en este sentido. Seguramente, esto se hizo dentro del marco de las competencias que naturalmente tienen los Gobiernos Departamentales, tanto legales como constitucionales. Pero además quiero recordar, por ejemplo, que el artículo 3º de la Ley Nº 16.112 --que se refiere a la creación del Ministerio que acabo de mencionar--, en su numeral segundo dice que le corresponde a esta Secretaría de Estado la reglamentación de las condiciones que deben reunir las áreas urbanas y suburbanas para el afincamiento de viviendas que se construyan de acuerdo con la Ley Nº 13.728, de 17 diciembre de 1968. Por otra parte, la Ley Nº 16.466, de 19 de enero de este año, también se refiere varias veces al tema. Por ejemplo, en el artículo 6º se expresa: "Quedan sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental las siguientes actividades, construcciones u obras, públicas o privadas: a. Carreteras, puentes, vías férreas y aeropuertos. b. Puertos, terminales de transvase de petróleo o productos químicos." Y continúa: "j. Complejos industriales, agroindustriales y turísticos, o unidades que, por su naturaleza y magnitud, puedan causar un impacto ambiental grave.

k. Proyectos urbanísticos de más de cien hectáreas o en áreas menores consideradas de relevante interés ambiental a criterio del Poder Ejecutivo." Es cierto que todo esto, según la propia ley, debe ser reglamentado por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR ACHE.- Aquí hay competencias concurrentes. En un caso concreto donde dichas competencias debieron funcionar, se señaló en forma clara por autoridades de la Intendencia, que no podían impedir que el Ministerio ejecutara los centros habitacionales. Dentro de las competencias del Ministerio está la de autocontrolarse.

Entonces, la elección dependía del propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que era el que decidía si privaba la construcción de viviendas o la parte relativa al ordenamiento territorial. Por eso, pienso que debería existir algún organismo para resolver en esos casos límites, evitando así que una misma persona pública termine siendo juez y parte.

SEÑOR PRESIDENTE.- Este tema de la eventual colisión de competencias --que fue mencionado al comienzo de la exposición del doctor Rodé-- se presenta en forma muy frecuente en la vida del país. Se plantean los llamados conflictos interadministrativos que, si la memoria no me falla, son resueltos en definitiva por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Además, en el Uruguay tenemos --quizás a veces aplicado con exceso, pero otras con cierta timidez-- el recurso de amparo en esta materia para suspender la ejecución de determinados actos mientras no se ventila definitivamente el tema. Aclaro que no estoy queriendo decir que no haga falta una norma legal; todavía no tengo opinión formada en ese sentido. Sin embargo, creo que estas cuestiones se pueden plantear permanentemente. Por ejemplo, podría suscitarse una discrepancia entre la Dirección Nacional de Zonas Francas y la Administración Nacional de Puertos respecto a las actividades dentro del puerto. Hasta el momento, no hay otra manera de solucionar estos problemas que las que se han mencionado aquí. Lo mismo podría ocurrir entre ANCAP y el Ministerio de Industria, Energía y Minería respecto a la tarifa de los combustibles o, inclusive, a la política del propio Ente Autónomo.

SEÑOR RODE.- Lo expresado por el señor senador Ache me merece las

siguientes reflexiones. Por una parte, pienso que es evidente que, dentro del paquete de competencias del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, hay una muy desigual maduración de estos tres grandes temas que, orgánicamente, se atribuyen a tres Direcciones Nacionales. En materia de vivienda, mal o bien, en el país hemos estado construyendo viviendas de interés social desde hace muchas décadas; en cambio, la preocupación por el ordenamiento territorial como competencia del Estado es, precisamente, nueva y originaria de la Ley Nº 16.112. Cabe recordar que, hasta el momento, la competencia sobre el ordenamiento territorial en nuestro país se desarrollaba exclusivamente en la esfera municipal.

Entonces, la tesis que hemos defendido muchas veces y que hemos compartido con los asesores y con los jerarcas del Ministerio, consiste en que la competencia territorial asignada por la ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, no va en desmedro de las competencias municipales sino que, por el contrario, acrece en la regulación y en la posibilidad de ordenamiento que tiene el Estado como persona pública mayor del conjunto del territorio nacional. Allí aparecen una serie de elementos de esa competencia nacional, como puede ser la articulación entre los distintos Entes y personas públicas o reparticiones dentro del país. A esto se agrega todo lo que tiene que ver con el armónico ordenamiento del sistema de asentamientos humanos o de centros poblados. Debe tenerse en cuenta que en un país con débil fuerza demográfica como el nuestro, el desplazamiento de 30.000 ó 40.000 personas de un centro poblado a otro produce un cambio muy sustancial en el conjunto del sistema; además, el crecimiento de la población en las fronteras altera

mucho su equilibrio.

Esa es, precisamente, la nueva competencia que el Estado ha asumido. Es obvio --se ha probado por los hechos, pero no es para escandalizarse porque eso ocurre continuamente-- que habrá dificultades de armonización entre las competencias de una y otra Dirección dentro del mismo Ministerio. En ese ámbito, esas discrepancias deben ser sometidas al arbitrio del jerarca respectivo --que es el Ministro-- y, en último término, al Poder Ejecutivo. Además, existe toda una suerte de mecanismos que los señores senadores conocen, y que sirven para saldar los problemas. Me refiero al control parlamentario y al control jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, etcétera.

En lo que tiene que ver con la relación con las competencias municipales --que es la perspectiva en la que me coloco en estos momentos y que es muy relevante territorialmente porque constituye la otra persona pública territorial de importancia después del Estado--, es muy claro que, a veces, la urgencia por conseguir suelos baratos para cumplir con los cometidos de vivienda lleva a generar compromisos de inversión, de funcionamiento y de ocupación que son pagados por las generaciones siguientes. No hay ciudad barata; por supuesto que existen diferencias de precios, tal como se analizó ya a fines del siglo pasado por parte de Weber.

Cabe señalar que el suelo es barato porque todavía no ha sido objeto de inversiones en vialidad, infraestructura, servicios, etcétera. Cuando se utiliza suelo barato para construir viviendas de interés social, inmediatamente después del asentamiento humano viene la presión por obtener el resto de las inversiones y del funcionamiento de los servicios, como el transporte, etcétera, que se hacen

imprescindibles.

Normalmente, lo que ocurre es que el suelo es barato para el Ente público que lo compra, lo hace construir y lo adjudica. Sin embargo, se vuelve muy caro para los otros Entes públicos, que tienen que suministrar la infraestructura. De hecho, visto esto desde la perspectiva municipal --no solamente de Montevideo, sino de cualquier Intendencia del país--, todos tienen un riquísimo acervo de experiencias y un increíble anecdotario de cómo la urgencia de conseguir suelo barato para construir viviendas de interés social ha generado disfunciones urbanas y recargos estructurales de costos de operación de las ciudades en todo el país.

El caso de Melilla es muy claro. Debo reconocer --este tema también lo conversé en la Junta Departamental de Montevideo-- que fueron, precisamente, los ediles de la oposición departamental que son Gobierno Nacional los que actuaron para tratar de saldar esa dificultad de ejercicio de competencias entre el Municipio y el Estado. Felizmente, ese aspecto se solucionó.

De todas formas, estos problemas van a estar presentes porque los Entes sectoriales, por su propia lógica y dinámica, si no existe un ordenamiento jurídico con efecto vinculante que los ligue y una práctica de elaboración presupuestaria que haga coherente territorialmente su inversión y su funcionamiento --porque esa es su competencia concurrente de desarrollo territorial--, siempre van a tener la tendencia a acotar los problemas al campo estricto de su competencia, desarrollándola lo mejor posible. Por lo tanto, van a intentar que las "deseconomías" externas sean asumidas por otro. Esa es una tendencia inevitable, que se ha reflejado en un elemento del

Derecho Municipal muy importante, como es el permiso de construcción. Además, se advierte en la ley Orgánica Municipal.
Cuando se dictó la ley municipal de 1935, se tuvo en cuenta precisamente este tema y se dio al Municipio la competencia de otorgar permisos de construcción a todas las obras que se realicen en el departamento. Cabe señalar --y pido disculpas porque tal vez se trate de un detalle un tanto rebuscado-- que la Ley Orgánica Municipal de 1919 establecía que los Municipios tenían competencia para dictar reglas en la edificación particular de los centros poblados. En el año 1935, el legislador suprimió la palabra "particular", con lo cual quizo ampliar la competencia a la edificación pública. Al suprimirse la palabra "particular" en la segunda edición de la ley, que tuvo como base la de 1919, se ensanchó la competencia de los Municipios en cuanto a la concesión de permisos para la construcción pública y privada. Sin embargo, a lo largo de todas las Administraciones que han tenido lugar en la historia, siempre ha habido edificación pública sin permiso de construcción.

Ahora, veo con alegría que varios entes públicos muy relevantes en materia de construcción han ido asumiendo conciencia de la necesidad de articular competencias concurrentes en esa materia. Un ejemplo claro de esto lo constituye el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, así como también el Banco Hipotecario. Confieso que no tengo conocimiento de cuál es el criterio tenido en cuenta por MEVIR, ya que no trabaja en Montevideo.

Concretamente, pienso que estamos ante una corriente de mayor articulación entre las competencias de los entes sectoriales nacionales y la persona pública territorial Gobierno Departamental. Sin embargo, este es un problema que tendremos siempre, por lo que

deberemos tenerlo presente y estar atentos. Aun cuando llegáramos a contar con un ordenamiento jurídico que nos permitiera elaborar planes territoriales con efecto vinculante y un mecanismo de preparación presupuestaria que hiciera posible coordinar las inversiones y el funcionamiento de todos los entes públicos en el territorio, en el calendario de los responsables de la ejecución concreta de los proyectos siempre habrá dificultades. En verdad, esto es inevitable, por lo que tenemos que tratar de convivir con ello.

En lo que respecta a la zona de Melilla, considero que no es de mi competencia decir qué es lo que se debe hacer, ya que eso corresponde a esta Comisión y al Senado de la República. Pero creo que sería útil que el Gobierno Departamental de Montevideo --en esto trato de asumir la responsabilidad que me corresponde-- se apurara a enviar a la Junta Departamental la iniciativa de delimitación, incluso eventualmente "podando" algunos de los aspectos más dificultosos, simplificando ciertas normas y dejando para mejor ocasión una elaboración más global del tema. Esto no excluye la competencia legislativa nacional ni su claro ejercicio de decisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ninguno de los señores miembros de la Comisión desea hacer uso de la palabra, la Mesa agradece la presencia del señor Rodé así como también su muy exhaustiva exposición. Seguramente contamos con un elemento de juicio muy importante para tomar posición en relación con este asunto.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 10 minutos)